



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 29.6.2011
COM(2011) 500 definitief

DEEL I

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een begroting voor Europa 2020

{SEC(2011) 867 definitief}
{SEC(2011) 868 definitief}

Woord vooraf

De Europese Unie beijvert zich elke dag om de verwachtingen van haar 500 miljoen inwoners te helpen inlossen. Het is mijn overtuiging dat de Unie de vernieuwing van de uiterst concurrerende sociale markteconomie in Europa en in de wereld mee kan sturen. Daarvoor hebben we een vernieuwende begroting nodig. Een begroting die aan de nieuwe realiteit van de globalisering is aangepast. Een begroting die inspeelt op de uitdagingen van vandaag en kansen creëert voor morgen.

Dit is een vernieuwende begroting. Ik nodig u uit om voorbij de cijfers te zien en te kijken naar wat de begroting betekent voor het verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen die wij gezamenlijk hebben vastgesteld. Er is sprake van een breuk met de cultuur van recht op en vrije beschikking over de middelen uit de Europese begroting die bij sommige overheden bestaat. Elk verzoek moet voortaan duidelijk gelinkt zijn aan onze gemeenschappelijke doelstellingen en prioriteiten. Zo zal elke euro die wordt uitgegeven, meerdere keren effect kunnen sorteren: om de onderlinge samenhang te versterken, de energie-efficiëntie te vergroten en de strijd tegen de klimaatverandering op te voeren, de sociale doelstellingen dichterbij te brengen, de werkgelegenheid te bevorderen en terzelfder tijd de armoede terug te dringen. Zo kan van de begroting op tal van gebieden een krachtige hefboomwerking uitgaan.

Overal in Europa wegen regeringen, ondernemingen en huishoudens zorgvuldig af waaraan ze hun geld besteden. Het is tijd om goed na te denken over waar moet worden bezuinigd en waar moet worden geïnvesteerd voor de toekomst. We moeten zuinig zijn, maar tegelijkertijd ook investeren in groei in Europa.

De Europese Unie mag daarbij niet boven haar stand leven. Wij hebben met slechts ongeveer 1% van het bruto nationaal inkomen (bni) van Europa, of één vijftigste van de begrotingen van de lidstaten, een relatief bescheiden begroting, maar een begroting waarmee we het verschil moeten maken en waarvan we elke euro optimaal moeten inzetten.

Vandaag maken we keuzes voor de periode van 2014 tot 2020.

De EU-begroting die we voorstellen, kost de belastingbetaler niet meer dan nu, maar zal wel een grotere return opleveren. Door de begroting te moderniseren, kunnen we bezuinigen op sommige gebieden en meer besteden aan de echte prioriteiten. De begroting die ik presenteer, is een ambitieuze begroting waar het gaat om de gebieden waar Europa het verschil kan maken. Het is een begroting met een overkoepelende Europese logica, toegespitst op de synergetische effecten van het samenvoegen van middelen en op de financiering van acties die de lidstaten alleen meer geld zouden kosten.

De nieuwe begroting zal eenvoudiger, transparanter en billijker zijn. Het moet een begroting zijn die tot de mobilisering van privékapitaal leidt. We stellen ook voor om de begroting te financieren met nieuwe inkomstenbronnen die de afdrachten van de lidstaten, gebaseerd op hun bruto nationaal inkomen, gedeeltelijk moeten vervangen. Hiermee zijn de burgers en de regeringen naar onze mening beter af en krijgen we een waarlijk Europese begroting. Een integratiegerichte begroting. Een begroting die dubbele uitgaven door de lidstaten voorkomt en een meerwaarde biedt door de synergetische effecten van op Europees niveau genomen maatregelen die zonder dit Europees perspectief niet mogelijk zouden zijn.

Een groot deel van de begroting zal worden uitgetrokken om mensen aan het werk te helpen en de economie te doen groeien, overeenkomstig de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Zo wordt een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen voorgesteld die de ontbrekende schakels in de energie-, vervoers- en IT-netwerken moet bekostigen en zodoende de interne markt completer moet maken door alle delen van het EU-grondgebied met elkaar te verbinden en een werkelijke territoriale samenhang waar iedereen beter van wordt, tot stand te brengen. De begroting zal investeren in de intellectuele capaciteit van Europa en meer geld uittrekken voor onderwijs, opleiding, onderzoek en innovatie. Deze gebieden zijn met het oog op de wereldwijde concurrentiepositie van Europa cruciaal om de banen en de ideeën voor morgen te kunnen creëren. In een wereld waarin wij met andere grote blokken concurreren, is het zaak voor Europa om de beschikbare middelen te bundelen en een sterk concurrerende sociale markteconomie tot stand te brengen die aan de doelstellingen van Europa 2020 beantwoordt. Nu onze economieën meer dan ooit met elkaar verweven zijn, hebben wij er allemaal belang bij het economisch herstel in elk van onze lidstaten te versterken.

Het landbouwaandeel van de begroting is vitaal voor dit werkelijk Europese beleidsterrein dat een strategisch belang bekleedt en waar ruim 70% van de financiering niet langer nationaal is en minder duur dan 27 keren een nationaal landbouwbeleid voeren zou kosten. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal worden gemoderniseerd en gericht op de productie van veilig en gezond voedsel, de bescherming van het milieu en verbetering van de situatie van de kleine producent. Het is een illustratie van hoe met een euro terzelfder tijd meerdere doelen kunnen en moeten worden nagestreefd.

De afstanden in de wereld worden kleiner. Door veranderende allianties en opkomende nieuwe machten moet Europa meer inspanningen leveren om zijn invloed te doen gelden. De investeringen in de interactie van Europa met de rest van de wereld zullen worden verhoogd. Er zal meer geld worden uitgetrokken voor onze nabuurschap en meer geld om onze verbintenissen de armsten in de wereld te helpen, na te komen. Wij hebben het nu niet gemakkelijk, maar zij hebben het altijd het moeilijkst.

Solidariteit loopt als een rode draad door dit voorstel: solidariteit met de armste lidstaten en regio's, solidariteit bij het samen aanpakken van de migratieproblematiek, solidariteit inzake energiezekerheid en solidariteit met de bevolking van derde landen.

De gangbare opvatting dat Europa het grootste deel van het geld uitgeeft aan ambtenaren en gebouwen, klopt niet. In werkelijkheid gaat het om niet meer dan 6% van de begroting. Ik ben er wel van overtuigd dat de Europese instellingen zich eveneens solidair moeten tonen met de Europese burgers nu overal van hoog tot laag fors moet worden bezuinigd en maximale efficiëntie wordt verlangd. Daarom zullen de administratieve uitgaven niet toenemen en zal het personeelsbestand van de Europese instellingen met 5% worden ingekrompen de komende zeven jaar.

Deze voorstellen zijn naar mijn mening ambitieus maar te verantwoorden. Op sommige terreinen wordt bespaard om aan de prioritaire terreinen meer te geven. Wij hebben ons niet laten verleiden tot kleine aanpassingen hier en daar die tot dezelfde begroting als altijd zouden hebben geleid. En bovenal streven wij ernaar de Europese burger waar voor zijn geld te geven.

Het Europees Parlement, de lidstaten en de Commissie moeten elkaar nu vinden om van deze voorstellen een akkoord te maken. Ik verwacht de komende maanden vele en lastige debatten, maar met een waarlijk Europese geest bij alle partijen kunnen wij het eens worden over een ambitieuze en vernieuwende begroting die voor het leven van de burger een reëel verschil kan maken.

Jose Manuel Durão Barroso

Voorzitter van de Europese Commissie

1. CONTEXT

Bij het uitwerken van de voorstellen voor de toekomstige begroting van de Europese Unie bestond de uitdaging van de Commissie erin om voor een groeiend aantal beleidsterreinen waar de EU door een optreden op EU-niveau het verschil kan maken de financiering rond te krijgen terwijl de lidstaten bezuinigingen doorvoeren en hun begroting consolideren. Dit heeft haar ertoe gebracht een begroting met een sterke overkoepelende Europese logica voor te stellen die de motor achter de Europa 2020-groeistrategie moet zijn. Het vernieuwende van dit voorstel schuilt in de nadruk op de kwaliteit van de bestedingen en in de financiering van de EU-begroting in de toekomst, waarbij minder direct beslag wordt gelegd op de nationale begrotingen en sprake is van een waarlijk Europese begroting.

De Europese Unie heeft in de nasleep van de economische en financiële crisis belangrijke stappen gezet om de economische governance beter te coördineren en het herstel te ondersteunen. Het Europees Parlement en de lidstaten hebben ingezien dat het voordelen heeft het beheer van de onderlinge afhankelijkheid binnen de EU volgens de gestructureerde methode van het Europees semester van economische beleidscoördinatie aan te pakken. De opzet van het toekomstige financieel kader is dit proces te ondersteunen. Het weerspiegelt een langetermijnvisie op de Europese economie en kijkt voorbij de huidige begrotingsproblemen van sommige lidstaten. De EU-begroting is geen begroting voor "Brussel", maar voor de burgers van de EU; het is een in omvang bescheiden begroting waarvan de middelen worden geïnvesteerd in de lidstaten om baten voort te brengen voor de Europese Unie als geheel en haar burgers. De begroting draagt bij tot het verwezenlijken van de groeistrategie van de EU omdat er een sterk katalysatoreffect kan van uitgaan, in het bijzonder wanneer zij wordt toegespitst op de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

Slimme, duurzame en inclusieve groei is het centrale thema van dit voorstel. De Commissie stelt voor om meer middelen uit te trekken voor onderzoek en innovatie, onderwijs en ontwikkeling van het MKB, en het potentieel van de eengemaakte markt beter te ontsluiten door de infrastructuur tot stand te brengen die aangepast is aan de eisen van de eenentwintigste eeuw. Daarnaast stelt de Commissie voor om het gemeenschappelijk landbouwbeleid middelenefficiënter te maken en niet alleen te richten op de productie van levensmiddelen van hoge kwaliteit, maar ook op het bijdragen tot milieubeheer en bestrijding van de klimaatverandering. Een ander centraal thema van dit voorstel is solidariteit – solidariteit met de armste lidstaten en regio's door de cohesie-uitgaven op hun behoeften te concentreren, solidariteit bij het gezamenlijk aanpakken van de migratieproblematiek en van rampen, solidariteit inzake energiezekerheid en solidariteit met de bevolking van derde landen die op onze steun rekenen voor hun onmiddellijke humanitaire behoeften en hun langetermijnontwikkeling.

De Commissie deelt de bekommernis van het Europees Parlement¹ dat "de wijze waarop het stelsel van eigen middelen zich heeft ontwikkeld, [...] een onevenredige nadruk legt op de nettosaldo's van de lidstaten, waardoor het beginsel van solidariteit binnen de EU in het gedrang komt, het Europees gemeenschappelijk belang verwatert en de Europese meerwaarde grotendeels genegeerd wordt". De Commissie streeft er met deze voorstellen naar de EU-financiën op een andere leest te schoeien en een begin te maken met de omschakeling van een

¹ Resolutie van het Europees Parlement van 8 juni 2011 over investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa.

begroting uit bijdragen op basis van het bruto nationaal inkomen op een EU-begroting die gedeeltelijk uit echte "eigen middelen" bestaat, wat meer in overeenstemming zou zijn met het Verdrag ("de begroting wordt volledig uit eigen middelen gefinancierd").

De Commissie heeft bij het opstellen van dit voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) onderzocht welke impact de huidige uitgaveninstrumenten en –programma's hebben, op grote schaal de belanghebbenden geraadpleegd² en de opties ontleed voor de instrumenten en programma's van dat kader³.

2. HET MEERJARIG FINANCIËEL KADER DAT WORDT VOORGESTELD

De Commissie heeft zich bij vaststelling van het voor het volgende MFK voor te stellen bedrag laten leiden door de opvatting van het Europees Parlement "dat het bevriezen van het volgende MFK op het niveau van 2013 [...] geen realistische optie is [...] en dat de middelen van het volgende MFK met ten minste 5% moeten worden verhoogd"⁴. Tevens heeft zij rekening gehouden met de conclusies van de Europese Raad⁵ dat het van essentieel belang is "dat in het komende meerjarig financieel kader de inspanningen van de lidstaten tot uitdrukking komen om door middel van consolidatie tekorten en schulden beter in de hand te houden. [...], met inachtneming van de rol van de onderscheiden instellingen en de noodzaak om de doelstellingen van Europa te realiseren, [...] bespreken hoe de uitgaven op Europees niveau hieraan een passende bijdrage kunnen leveren".

De Commissie is ervan overtuigd dat EU-bestedingen een meerwaarde opleveren. De bestedingen in het kader van het huidige MFK maken iets meer dan 1% van het bni van de EU uit en zijn bescheiden in verhouding tot de pan-Europese behoeften waarnaar met een zekere regelmaat wordt verwezen door het Europees Parlement en de Raad. Het financieel kader dat de Commissie hierbij voorstelt, bedraagt in termen van het bni 1,05% aan vastleggingen, resulterend in 1% aan betalingen uit de EU-begroting. Het totaal komt uit op 1,11% als daarbij 0,02% aan potentiële bestedingen buiten het MFK en 0,04% aan bestedingen buiten de begroting om worden opgeteld: dit omvat financiële middelen die worden ingeboekt om te reageren op (onvoorziebare) crisissen en noodsituaties (zoals humanitaire interventies) en uitgaven waarvoor de lidstaten *ad hoc*-bijdragen betalen (zoals het EOF, waarvoor een andere bijdragesleutel geldt dan voor de EU-begroting). De Commissie heeft met haar voorstel voor dit kader gekozen voor een evenwicht tussen ambitie enerzijds en realisme anderzijds, gelet op de tijd waarin de begrotingsonderhandelingen zullen plaatsvinden.

Zoals voor het meerjarig financieel kader gebruikelijk is, gaat het bij het voorstel dat de Commissie presenteert om financiële vastleggingen voor de toekomst. Met het oog op de voorspelbaarheid wordt ook het verwachte tempo van de betalingen weergegeven, wat niet onbelangrijk is in tijden van begrotingsconsolidatie, die vereist dat de betalingsniveaus strikt onder controle worden gehouden bij het begin van de volgende periode.

² Een voorbeeld is de raadpleging die aan de EU-begrotingsevaluatie is voorafgegaan; zie http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

³ Nadere informatie over de evaluatie die de Commissie heeft gemaakt van de bestedingen in het kader van het MFK 2007-2013 en de analyse van de impact van de huidige voorstellen is te vinden in het begeleidende document van de diensten van de Commissie SEC(2011) 868.

⁴ Resolutie van het Europees Parlement van 8 juni 2011 over investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa.

⁵ Conclusies van de Europese Raad van 29 oktober 2010.

Een en andere brengt de Commissie ertoe het volgende meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020 voor te stellen:

MEERJARIG FINANCIËEL KADER (EU-27)

(in miljoen EUR - prijzen 2011)

VASTLEGGINGSKREDIETEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal 2014-2020
1. Slimme, inclusieve groei	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
waarvan: sociale, economische en territoriale samenhang	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
waarvan: marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Veiligheid en burgerschap	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Europa in de wereld	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Administratie	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
waarvan: administratieve uitgaven van de instellingen	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
TOTAAL AAN VASTLEGGINGSKREDIETEN	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
in % van het bni	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTAAL AAN BETALINGSKREDIETEN	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198
in % van het bni	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
BUITEN HET MFK								
Reserve voor noodhulp	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidariteitsfonds	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Flexibiliteitsfonds	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Reserve voor crisissen in de landbouwsector	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
EOF ACS	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
EOF LGO	46	46	46	46	46	46	46	321
Wereldklimaat- en -biodiversiteitsfonds	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTAAL BUITEN HET MFK	7.815	8.583	8.306	8.357	8.395	8.445	8.416	58.316
TOTAAL MFK + BUITEN HET MFK	150.371	152.585	153.391	154.725	155.739	157.372	159.134	1.083.316
in % van het bni	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

3. DE FINANCIERING VAN DE EU-BEGROTING

De behoefte aan een moderner financieel kader slaat niet alleen op de uitgavenzijde en de prioriteiten, maar ook op de financiering van de EU-begroting, die de jongste jaren in toenemende mate ter discussie staat. In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt het oorspronkelijke plan om de EU-begroting volledig uit eigen middelen te financieren, weer opgenomen. De realiteit is echter dat de EU momenteel voor meer dan 85% wordt gefinancierd op basis van statistische grootheden die afgeleid zijn van het bruto nationaal inkomen (bni) en de btw. Het gevolg hiervan is dat bij de nettobetalers een mentaliteit van "my money back" (billijke tegenprestatie) is ontstaan, die haaks staat op de logica van een EU-begroting en het overkoepelende solidariteitsbeginsel van de Unie op losse schroeven zet. Het heeft ook geleid tot een overdreven focus op nettobetalingen en –saldi en belemmerd dat de begroting ten volle haar rol als meerwaardebezorger voor de EU als geheel kan spelen.

Het is tijd om de financiering van de EU te herijken aan de hand van de beginselen van autonomie, transparantie en billijkheid, en de EU de middelen te geven om haar overeengekomen beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Het doel van het voorstel is niet de EU-begroting in omvang te doen toenemen, maar de "my money back"-mentaliteit om te buigen en het systeem transparanter te maken. Het is niet de bedoeling budgettaire soevereiniteit te verlenen aan de EU, maar terug te grijpen naar financieringsmechanismen zoals deze oorspronkelijk door de verdragen waren bedoeld. Het voorstel van de Commissie zou ertoe leiden dat de directe afdrachten uit de nationale begrotingen verminderen.

De Commissie heeft in haar begrotingsevaluatie⁶ een niet-exhaustieve lijst opgenomen van alternatieve financieringsbronnen die geleidelijk de nationale afdrachten zouden kunnen vervangen en de druk op de nationale begrotingen verlichten. De lijst gaat vergezeld van een aantal bij het afwegen van de mogelijkheden in acht te nemen criteria. De Commissie heeft de opties grondig geanalyseerd⁷ en besloten een nieuwe stelsel van eigen middelen voor te stellen dat is gebaseerd op een heffing op financiële transacties en een nieuwe btw-bron. Deze nieuwe eigen middelen zouden de EU-begroting voor een stuk financieren en de bestaande complexe btw-bron, die de Commissie wil afschaffen, volledig kunnen vervangen en het gewicht van de bni-bron verminderen. Het voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad betreffende een nieuw stelsel van eigen middelen wordt nader uitgewerkt in een begeleidende wetgevende tekst⁸. De Commissie sluit zich in dit verband aan bij de vraag van het Europees Parlement naar een interparlementaire conferentie over deze kwestie met de nationale parlementen.

De Commissie stelt om de hierboven aangehaalde redenen tevens voor de regeling van kortingen en correcties drastisch te vereenvoudigen. De pogingen om de verschillen uit te vlakken tussen wat de lidstaten aan de EU-begroting bijdragen en wat zij in het kader van het Europees beleid ontvangen, geven aanleiding tot scheeftrekkingen in de begroting en tasten het vermogen aan om met de EU-bestedingen een meerwaarde te creëren. Daarom stelt de Commissie voor om, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Fontainebleau

⁶ COM(2010)700.

⁷ Zie het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 876 voor nadere informatie.

⁸ COM(2011)510.

van 1984, de afdrachten te beperken voor de lidstaten die zonder die maatregel buitensporig hoge begrotingslasten zouden moeten dragen in verhouding tot hun relatieve welvaartspeil.

4. DE BEGINSELEN WAAROP DE EU-BEGROTING RUST

De EU-begroting, die per definitie "pan-Europees" van opzet is, verschilt in die zin van de nationale begrotingen dat de EU bijvoorbeeld niet rechtstreeks uitgaven voor gezondheidszorg, onderwijs, politie of defensie doet. De middelen zijn relatief beperkt en worden daarom geconcentreerd waar de EU de grootste meerwaarde brengt⁹. Het is niet de bedoeling de begrotingsmiddelen van de EU te gebruiken voor maatregelen die de lidstaten zelf kunnen financieren. De bestaansreden van de EU-begroting is dat er activiteiten moeten worden gefinancierd zonder welke de EU niet zou kunnen functioneren of die voordeliger en efficiënter kunnen worden verricht als ze collectief uit de EU-begroting worden gefinancierd. De EU-begroting is er om:

- (a) gemeenschappelijk beleid te financieren dat volgens de lidstaten op EU-niveau moet worden gevoerd (bv. het gemeenschappelijk landbouwbeleid);
- (b) uiting te geven aan de solidariteit tussen de lidstaten en de regio's, ter ondersteuning van de ontwikkeling van de zwakste regio's, waardoor de EU als een eengemaakte economische ruimte kan functioneren (bv. via het cohesiebeleid);
- (c) maatregelen ter voltooiing van de interne markt te financieren die zelfs de meest welvarende lidstaten niet alleen zouden kunnen dragen. De EU-begroting maakt het mogelijk de zaken vanuit een pan-Europees en niet vanuit een puur nationaal perspectief te bekijken (bv. financiering van pan-Europese investeringen in infrastructuur). Bovendien kan veel geld worden bespaard door duplicatie van nationale maatregelen die gedeeltelijk dezelfde doelstellingen nastreven, te voorkomen;
- (d) synergieën en schaalvoordelen tot stand te brengen, door samenwerking te bevorderen en gemeenschappelijke oplossingen voor problemen die door de lidstaten afzonderlijk niet kunnen worden aangepakt (bv. onderzoek en innovatie van internationaal topniveau, samenwerking inzake binnenlandse zaken, migratie en justitie);
- (e) een beleidsantwoord te formuleren op bestaande hardnekkige of nieuwe uitdagingen die om een gemeenschappelijke, pan-Europese aanpak vragen (bv. milieukwesties, de klimaatverandering, humanitaire hulp, de demografische ontwikkeling en culturele aangelegenheden).

Gelet op deze context, heeft de Commissie zich bij het ontwerpen van het MFK van de toekomst laten leiden door de beginselen die zij in de begrotingsevaluatie van 2010 heeft geschetst, namelijk:

- Focussen op de grote beleidsprioriteiten

⁹ Voor voorbeelden van de meerwaarde van EU-bestedingen, zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 867.

- Focussen op punten waar de EU voor een meerwaarde zorgt
- Focussen op concrete resultaten
- Wederzijdse baten brengen, overal in de Europese Unie.

De EU-begroting is "beleid in cijfers uitgedrukt" en de financiering moet dan ook een afspiegeling zijn van het rechtskader waarbinnen beleid wordt gevoerd en van de beleidsprioriteiten. Er moet een koppeling zijn tussen de financiering en de vooropgestelde resultaten: de overheden hebben geen "recht" op begrotingsmiddelen die zij naar believen kunnen uitgeven, maar zij moeten in overleg vastgestelde EU-doelstellingen verwezenlijken en ontvangen daartoe middelen van de EU. Daarom stond bij het opzetten van de programma's en instrumenten die deel uitmaken van dit MFK-voorstel voorop dat zij de grote beleidsprioriteiten van de EU vooruit moeten helpen. De kernwoorden van de financiële programma's en instrumenten van de volgende generatie zijn: resultaatgerichtheid, toenemend gebruik van conditionaliteit en vereenvoudiging van uitvoering.

- Er zal een duidelijk verband worden gelegd tussen de **resultaten** en de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie en de binnen dat kader gestelde doelen. Dit betekent dat de programma's worden geconcentreerd op een beperkt aantal prioritaire zwaartepunten en acties met voldoende kritische massa en dat versnippering en ongecoördineerd optreden worden vermeden. Waar dat mogelijk is, zullen bestaande programma's worden samengevoegd (bijvoorbeeld inzake binnenlandse zaken, onderwijs en cultuur) en/of herwerkt (inzake onderzoek en cohesie) om ervoor te zorgen dat de programmering geïntegreerd verloopt en dat er voor uitvoering, verslaglegging en controle dezelfde mechanismen worden gebruikt.
- **Vereenvoudiging:** de aanscherping van de verantwoordingsplicht voor de besteding van overheidsgeld en het verhelpen van mettertijd gerezen problemen hebben geleid tot de financieringsregels zoals we die vandaag kennen: zeer verscheiden en gecompliceerd, en lastig toe te passen en te controleren. Deze complexiteit brengt zowel voor de begunstigden als voor de Commissie en de lidstaten zware administratieve lasten mee, met als nefast gevolg dat kandidaat-deelnemers aan een programma worden afgeschrikt en dat de uitvoering wordt vertraagd. Er wordt momenteel gewerkt aan een vereenvoudiging van zowel de algemene regels (het Financieel Reglement) als de sectorspecifieke regels.
- **Conditionaliteit:** er zullen aan de programma's en instrumenten voorwaarden worden gekoppeld waardoor de nadruk meer op de resultaten dan op de inputs komt te liggen. Dit geldt met name voor de terreinen waar het om massale uitgaven gaat, zoals het cohesiebeleid en landbouw, waar de lidstaten en de begunstigden zullen moeten aantonen dat de financiering wordt gebruikt ten behoeve van de beleidsprioriteiten van de EU. Meer in het algemeen zal de Commissie waken over de samenhang van het overkoepelende economisch beleid van de EU en de EU-begroting, in het bijzonder om situaties te vermijden waarin de effectiviteit van de EU-financiering wordt ondermijnd door een ongezond macrobudgettair beleid;
- **Hefboom voor investeringen:** door samen met de particuliere sector innovatieve financieringsinstrumenten op te zetten, is het mogelijk de impact van de begrotingsmiddelen van de EU te vermeerderen, meer strategische investeringen te doen en zodoende het groeipotentieel van de EU te versterken. Samenwerken met

met name de EIB-groep (Europese Investeringsbank) en met nationale en internationale publiekrechtelijke financiële instellingen was een positieve ervaring, die in het volgende MFK een verlengstuk zal krijgen. Garanties en risicodelingsregelingen kunnen de financiële sector in staat stellen meer kapitaal te verschaffen en meer krediet te verstrekken aan innovatieve bedrijven of voor infrastructuurprojecten. Op die manier kunnen dergelijke financieringsinstrumenten ook bijdragen tot de algemene ontwikkeling van de financiële markten na de crisis.

5. DE GROTE NIEUWE ELEMENTEN

De ambitie van de Commissie voor de toekomstige EU-begroting is de uitgaven op een andere leest te schoeien, met meer nadruk op resultaten en prestaties, zich te concentreren op de Europa 2020-agenda door de voorwaarden in het cohesiebeleid aan te scherpen, en de rechtstreekse betalingen aan landbouwproducenten groener te maken. De volgende begroting moet aan de tijd worden aangepast door middelen te herschikken en toe te wijzen aan prioritaire gebieden zoals pan-Europese infrastructuur, onderzoek en innovatie, onderwijs en cultuur, beveiliging van de buitengrenzen van de EU en extern beleid (bv. het nabuurschapsbeleid). Horizontale beleidsprioriteiten, zoals milieubescherming en de strijd tegen de klimaatverandering, zijn een integrerend deel van alle grote begrotingsinstrumenten en –maatregelen. In deel II van deze mededeling wordt nader ingegaan op de aanpak per beleidsterrein. In de punten hierna worden de belangrijkste veranderingen op de grote uitgaventerreinen behandeld.

5.1. Horizon 2020: een gemeenschappelijke kaderstrategie voor onderzoek, innovatie en technologische ontwikkeling

De EU heeft op het gebied van innovatie een significante achterstand¹⁰ waaraan iets moet worden gedaan om te kunnen concurreren met andere ontwikkelde economieën en met de opkomende, nieuwe economieën. Inzake een aantal kernindicatoren zoals het aantal geregistreerde octrooien, de export van technologisch geavanceerde tot zeer geavanceerde producten en de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling als percentage van het bbp, loopt de EU als geheel achter op Japan en de Verenigde Staten.

Onderzoek en innovatie zorgen voor werkgelegenheid, welvaart en een hogere kwaliteit van het leven. De EU is weliswaar wereldleider inzake tal van technologieën, maar wordt in toenemende mate uitgedaagd door zowel haar traditionele concurrenten als opkomende economieën. Gezamenlijke programma's bundelen de onderzoeksinspanningen en kunnen bijgevolg resultaten opleveren die afzonderlijke lidstaten niet kunnen bereiken.

Om de Europa 2020-doelstelling van 3% van het bbp te halen, moeten overal in de EU investeringen in onderzoek en ontwikkeling worden bevorderd. De EU moet er ook voor zorgen dat wetenschappelijke kennis vaker uitmondt in geöctrooide processen en producten, niet alleen ten behoeve van de hightechsectoren, maar ook en vooral voor gebruik in de traditionele sectoren. Daarvoor zullen inspanningen moeten worden geleverd door de overheid, de particuliere sector en de onderzoeksgemeenschap. De oprichting van de Europese Onderzoeksraad door de Commissie was het begin van een ingrijpende hervorming van de beheerstructuren voor het Europese onderzoek die nu positieve resultaten begint af te

¹⁰ Zie het Innovation Union Competitiveness Report 2011, SEC (2011) 739.

werpen. De Commissie stelt voor op de ingeslagen weg verder te gaan en de huidige EU-instrumenten voor de financiering van onderzoek en innovatie (met name de onderzoekskaderprogramma's en het programma voor concurrentievermogen en innovatie) te reorganiseren om de link te versterken met de gestelde beleidsdoelen en om de uitvoeringsprocedures te vereenvoudigen, en zodoende tevens de administratieve lasten voor de begunstigen te verlichten.

De Commissie stelt voor de toekomstige financiering van onderzoek en innovatie te concentreren op drie zwaartepunten met een stevige verankering in de Europa 2020-strategie:

- excelleren in fundamenteel wetenschappelijk onderzoek;
- aanpakken van maatschappelijke uitdagingen;
- industrieel leiderschap creëren en de concurrentiepositie versterken.

Versnippering moet worden vermeden en de onderlinge samenhang versterkt, onder andere met de nationale onderzoeksprogramma's, door middel van een gemeenschappelijk strategisch kader ("Horizon 2020" te noemen), dat sterk zal worden gelinkt aan de grote prioriteiten in beleidssectoren zoals gezondheid, voedselzekerheid, bio-economie, energie en klimaatverandering. Het Europees Instituut voor technologie zal deel uitmaken van het Horizon 2020-programma en via zijn kennis- en innovatiegemeenschappen een belangrijke rol spelen bij het samenbrengen van de drie zijden van de kennisdriehoek onderwijs, innovatie en onderzoek. Eén van de kenmerken van de nieuwe benadering van de onderzoeksfinanciering is het grootschaliger gebruik van innovatieve financieringsinstrumenten, naar het voorbeeld van de financieringsfaciliteit voor risicodeling.

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 80 miljard EUR uit te trekken voor het gemeenschappelijk strategisch kader voor onderzoek en innovatie.

Deze financiering zal in belangrijke mate worden aangevuld met steun voor onderzoek en innovatie uit de Structuurfondsen. Voor de periode 2007-2013 bijvoorbeeld, is circa 60 miljard EUR uitgegeven voor onderzoek en innovatie in alle regio's van Europa en in de toekomst mogen uitgaven in dezelfde orde van grootte worden verwacht.

5.2. Solidariteit en investeringen voor groei en werkgelegenheid

Het cohesiebeleid is een belangrijke uiting van solidariteit met de armere en zwakkere regio's van de EU, maar het is meer dan dat. Een van de grootste successen van de EU is de verhoging van de levensstandaard van alle inwoners. Dat komt niet alleen door de steunverlening voor de ontwikkeling en de groei van de armere lidstaten en regio's, maar ook door de bijdrage aan de integratie van de interne markt, die door zijn omvang commerciële mogelijkheden en schaalvoordelen biedt aan alle delen van de EU, rijk of arm, groot of klein. De evaluatie die de Commissie heeft verricht van de in het verleden gedane bestedingen, levert tal van voorbeelden op van meerwaarde en van groei- en banenscheppende investeringen die zonder de steun uit de EU-begroting niet mogelijk zouden zijn geweest. Er zijn echter ook voorbeelden van versnippering en gebrek aan duidelijke prioriteitenstelling. Nu de overheidsmiddelen schaars en groeibevorderende investeringen meer dan ooit nodig zijn, heeft de Commissie besloten belangrijke veranderingen van het cohesiebeleid voor te stellen.

Het cohesiebeleid is een van de cruciale instrumenten om de doelstellingen en streefcijfers van Europa 2020 in alle delen van de EU te verwezenlijken. De Commissie stelt voor om krachtiger op resultaten en effectiviteit van de cohesie-uitgaven te focussen door het cohesiebeleid stelselmatiger te koppelen aan de doelstellingen van Europa 2020. Daarenboven stelt zij een nieuwe categorie – "**overgangsregio's**" – voor ter vervanging van het huidige uitfaserings- en infaseringssysteem. Deze categorie zal alle regio's omvatten met een bbp per inwoner tussen 75 en 90% van het EU27-gemiddelde.

De werkloosheid en de aanhoudend hoge armoedecijfers vragen om een aanpak op het niveau van de EU en de lidstaten. De Unie wordt in toenemende mate geconfronteerd met tekorten aan bepaalde kwalificaties, ondermaatse prestaties van actief arbeidsmarktbeleid en onderwijssystemen, sociale uitsluiting en marginalisering, en een lage arbeidsmobiliteit. Er is zowel behoefte aan beleidsinitiatieven als aan concrete steunmaatregelen. Veel van deze problemen zijn verergerd door de financieel-economische crisis, de demografische ontwikkeling en de migratietrends, en het snelle tempo van de technologische verandering. Zonder een krachtige aanpak vormen zij een ernstige bedreiging voor de sociale cohesie en het concurrentievermogen. Het is daarom essentieel dat groeibevorderende investeringen in infrastructuur, concurrentievermogen van de regio's en ontwikkeling van het bedrijfsleven gepaard gaan met actie op het gebied van de arbeidsmarkten, onderwijs en opleiding, sociale integratie, het aanpassingsvermogen van werknemers, ondernemingen en ondernemerschap, en administratieve capaciteit.

Hierbij is een sleutelrol weggelegd voor het Europees Sociaal Fonds (ESF). Er wordt voorgesteld dat de lidstaten aangeven op welke manier de verschillende financieringsinstrumenten zouden moeten bijdragen tot het bereiken van de kerndoelstellingen van Europa 2020, onder andere door ESF-minimumaandelen per categorie van regio's vast te stellen (25% voor convergentieregio's, 40% voor overgangsregio's, 52% voor minder concurrentiekrachtige regio's, met als uitgangspunt dat het aandeel van het Cohesiefonds in de toewijzing voor het cohesiebeleid in de lidstaten die in aanmerking komen één derde blijft, exclusief de territoriale samenwerking). Dit betekent dat het minimumaandeel van het ESF in de begrotingstoewijzing voor het cohesiebeleid in elk geval 25% bedraagt, of 84 miljard EUR. Het ESF zal worden aangevuld met een aantal direct door de Commissie beheerde instrumenten, zoals Progress en het EURES-netwerk, om het scheppen van banen te ondersteunen.

Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) is een flexibel fonds dat buiten het financieel kader valt en dat werknemers die door de veranderende wereldwijde handelspatronen hun baan verliezen, helpt zo snel mogelijk ander werk te vinden. Omdat de benodigde sommen van jaar tot jaar variëren, stelt de Commissie voor om het EFG buiten het financieel kader te houden. Het EFG kan eveneens worden aangesproken om hulp te verlenen aan personen in de landbouwsector van wie de bestaansmiddelen door de globalisering zouden worden bedreigd.

Om de effectiviteit van de EU-bestedingen te vergroten, stelt de Commissie – overeenkomstig de territoriale benadering van het Verdrag van Lissabon – voor om op EU-niveau voor alle structuurfondsen een gemeenschappelijk strategisch kader vast te stellen waarin de Europa 2020-doelstellingen worden omgezet in investeringsprioriteiten. Bedoeling is de doelstelling van territoriale cohesie van het Verdrag van Lissabon te dynamiseren. Concreet stelt de Commissie voor om met elke lidstaat een partnerschapscontract te sluiten. Daarin zullen de verbintenissen worden vastgelegd die de partners op nationaal en regionaal niveau aangaan

om de toegewezen middelen te gebruiken voor de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie.

Er moet een nauwe band zijn met de nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's die de lidstaten uitwerken en met de landspecifieke aanbevelingen die de Raad op basis daarvan geeft. Om te voorkomen dat de effectiviteit van de cohesie-uitgaven door een ongezond macrobudgettair beleid wordt aangetast, zullen naast de sectorspecifieke voorafgaande voorwaarden in elk contract, ook voorwaarden worden gesteld die gekoppeld zijn aan de nieuwe economische governance.

De contracten zullen duidelijke doelstellingen en indicatoren bevatten, evenals een beperkt aantal (zowel vooraf in acht te nemen als aan het bereiken van bepaalde, te controleren resultaten gekoppelde) voorwaarden en de verbintenis om jaarlijks de gemaakte vorderingen te verantwoorden in het jaarverslag over het cohesiebeleid. De financiële middelen zullen op een beperkt aantal prioriteiten worden toegespitst, waarbij de concurrentiekrachtregio's en de overgangsregio's hun volledige begrotingstoewijzing – met uitzondering van het ESF – hoofdzakelijk zouden besteden aan energie-efficiëntie, duurzame energiebronnen, concurrentiekracht van het MKB en innovatie, en de convergentieregio's aan een bredere waaier van prioriteiten (zo nodig ook aan institutionele capaciteitsopbouw).

Om meer uit de financiering door de EU te halen, zullen nieuwe voorwaarden worden gesteld die een resultaatgerichte concentratie van de middelen moeten waarborgen en de lidstaten via het cohesiebeleid krachtig moeten motiveren om ervoor te zorgen dat de Europa 2020-doelstellingen effectief worden gehaald. De conditionaliteit zal zowel voorafgaande voorwaarden omvatten, waaraan moet zijn voldaan voordat er middelen worden overgemaakt, als resultaatvoorwaarden achteraf, waaraan de vrijmaking van extra middelen zal zijn gekoppeld. Indien onvoldoende vooruitgang bij het vervullen van deze voorwaarden wordt geboekt, zullen de middelen worden opgeschort of geschrapt.

Er zullen resultaatvoorwaarden worden gesteld (de "conditionaliteit") en stimulansen worden gegeven om die hervormingen tot stand te brengen die ervoor zorgen dat de financiële middelen doelmatig worden gebruikt. Om de focus op resultaten en het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen te verscherpen, zal 5% van het cohesiebudget opzij worden gezet en naar aanleiding van een tussentijdse evaluatie worden toegewezen aan de lidstaten en regio's waarvan de programma's de referentiepunten op het traject naar de programmadoelstellingen – binnen het ruimere kader van de streefcijfers en doelstellingen van Europa 2020 – hebben bereikt. De referentiepunten zullen worden vastgesteld overeenkomstig de regelgeving voor het cohesiebeleid.

De ervaring van het huidige financieel kader is dat heel wat lidstaten het moeilijk hebben om grote volumes EU-middelen te absorberen binnen een korte tijdsspanne. Vertragingen bij het uitwerken van projecten, het vastleggen van middelen en het doen van betalingen zijn er de oorzaak van dat er aan het einde van de huidige financieringsperiode een aanzienlijk volume ongebruikte kredieten overblijft. Bovendien bemoeilijkt de begrotingssituatie in sommige lidstaten het vrijmaken van de nodige middelen voor de medefinanciering door de lidstaat. Om de opname van middelen te verbeteren, stelt de Commissie een aantal maatregelen voor:

- de aftoppingspercentages voor de cohesietoewijzingen vaststellen op 2,5% van het bni;

- toestaan dat het medefinancieringspercentage tijdelijk met 5 à 10 procentpunten wordt verhoogd wanneer een lidstaat financiële bijstand ontvangt op grond van de artikelen 136 of 143 VWEU, waardoor de nationale begrotingen in tijden van begrotingsconsolidatie minder sterk moeten worden aangesproken, terwijl de EU-financiering in totaal toch op hetzelfde niveau blijft;
- in de partnerschapscontracten bepaalde voorwaarden opnemen inzake versterking van de administratieve capaciteit.

De Commissie stelt voor om het merendeel van de cohesiemiddelen van het toekomstige MFK te concentreren op de armste regio's en lidstaten. Zij stelt tevens voor om de regio's die de status van "convergentieregio" verliezen, te helpen om de plotselinge overgang naar de status van "minder concurrentiekrachtige regio" op te vangen door de daarmee gepaard gaande verlaging van de steunintensiteit te beperken. Wat de Commissie voorstelt, is dat de betrokken regio's in de volgende MFK-periode tweederde van hun vroegere toewijzingen blijven ontvangen. Zij zouden samen met andere regio's met een vergelijkbaar bbp-niveau (tussen 75 en 90% van het bbp van de EU) een nieuwe categorie van "overgangsregio's" vormen.

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 376 miljard EUR uit te trekken voor de instrumenten van het cohesiebeleid.

Dit bedrag omvat:

- **162,6 miljard EUR voor convergentieregio's,**
- **38,9 miljard EUR voor overgangsregio's,**
- **53,1 miljard EUR voor concurrentiekrachtregio's,**
- **11,7 miljard EUR voor territoriale samenwerking,**
- **68,7 miljard EUR voor het Cohesiefonds,**

en 40 miljard EUR voor de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (zie punt 5.3 hierna).

Het Europees Sociaal Fonds zal (op basis van de 25/40/52-formule voor de categorieën regio's) minstens 25% van het cohesiebudget uitmaken (de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen buiten beschouwing gelaten), ofwel 84 miljard EUR

Buiten het MFK:

- **3 miljard EUR voor het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering**
- **7 miljard EUR voor het Europees Solidariteitsfonds**

5.3. Verbindingen voor Europa

Opdat de eengemaakte markt volledig zou kunnen functioneren, is moderne, performante infrastructuur nodig die Europa verbindt, met name op het gebied van transport, energie en informatie- en communicatietechnologie (ict).

Naar schatting is in de periode 2014-2020 ongeveer 200 miljard EUR nodig om de trans-Europese energienetwerken te voltooien en dient 540 miljard EUR te worden geïnvesteerd in het trans-Europese vervoersnetwerk en ruim 250 miljard EUR in ict. Het merendeel van de noodzakelijke investeringen kan en moet weliswaar van de markt komen, maar waar deze tekortschiet moeten initiatieven worden genomen om langdurige leemtes te vullen, knelpunten weg te nemen en de nodige grensoverschrijdende verbindingen tot stand te brengen. De ervaring is evenwel dat de nationale begrotingen nooit een voldoende hoge prioriteit zullen toekennen aan transnationale, grensoverschrijdende investeringen in de infrastructuur waaraan de eengemaakte markt behoefte heeft. Hier kan de EU-begroting dus de meerwaarde brengen waarop eerder werd gewezen, door ertoe bij te dragen dat pan-Europese projecten die het centrum in eenieders belang met de periferie verbinden, gefinancierd geraken.

De Commissie heeft daarom besloten de creatie voor te stellen van een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen ("Connecting Europe Facility") om de totstandkoming van de infrastructuur die de EU nodig heeft, te versnellen. Deze groeibevorderende verbindingen zullen voor een betere toegang tot de eengemaakte markt zorgen en het isolement van sommige economische "eilanden" doorbreken. Zo zijn bijvoorbeeld de delen van de EU die nog niet op de belangrijke elektriciteits- en gasnetwerken zijn aangesloten, voor hun energievoorziening afhankelijk van investeringen in andere lidstaten. De financieringsfaciliteit zal een cruciale bijdrage leveren tot energiezekerheid door overal in Europa de toegang mogelijk te maken tot verschillende bronnen en leveranciers, van binnen en buiten de Unie. Daarnaast zal zij ertoe bijdragen het nieuwe, bij het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde begrip van territoriale samenhang in praktijk te brengen. De beschikbaarheid overal in Europa van ict-netwerken met hoge snelheid en pan-Europese ict-diensten zal een remedie zijn voor de versnippering van de interne markt en kleine en middelgrote ondernemingen helpen bij hun zoektocht naar groeimogelijkheden buiten hun thuishaven.

Uit de faciliteit zullen vooraf aangewezen, prioritaire infrastructuurvoorzieningen van Europees belang op het gebied van transport, energie en ict, en zowel fysieke als it-infrastructuur, worden gefinancierd met inachtneming van criteria van duurzame ontwikkeling. Een voorlopige lijst van voorgestelde infrastructuurvoorzieningen (de "ontbrekende schakels") is bij dit voorstel gevoegd.

De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen zal centraal worden beheerd; de middelen zullen afkomstig zijn van een specifiek begrotingsonderdeel en van afgeschermd bedragen voor vervoer in het Cohesiefonds. Het percentage medefinanciering uit de EU-begroting zal hoger liggen voor investeringen in "convergentieregio's" dan voor investeringen in "concurrentiekrachtregio's". Infrastructuur van lokaal en regionaal belang zal worden gekoppeld aan de prioritaire EU-infrastructuur en alle EU-burgers met elkaar verbinden, en kan worden (mee)gefinancierd door de structuurfondsen (Cohesiefonds en/of EFRO, afhankelijk van de situatie van de lidstaat/regio). Gelet op de achterstand inzake infrastructuur van de nieuwe lidstaten, heeft de Commissie besloten om de toewijzing voor het Cohesiefonds in haar voorstel nagenoeg ongewijzigd te laten. Hierdoor zullen vervoersinvesteringen in de regio's die daarvoor in aanmerking komen, worden aangezwengeld en koppelingen met de rest van de EU worden bevorderd.

De faciliteit biedt mogelijkheden om gebruik te maken van innovatieve financieringsinstrumenten en om sneller meer investeringen te verwezenlijken dan met overheidsmiddelen alleen mogelijk zou zijn. De Commissie zal nauw samenwerken met de EIB en andere overheidsinvesteringsbanken om de financiering van de betrokken projecten te

bundelen. Zij zal in het bijzonder het gebruik van EU-projectobligaties¹¹ aanmoedigen om deze belangrijke projecten te helpen verwezenlijken.

Sommige van de infrastructuurprojecten met belang voor de EU zullen over het grondgebied van buurlanden en kandidaat-lidstaten lopen. De Commissie zal voorstellen om deze op een vereenvoudigde manier via de nieuwe faciliteit te koppelen en te financieren, om de samenhang tussen de instrumenten voor interne en voor externe acties te verzekeren. Dit vereist dat de toepasselijke regelgevingen worden geïntegreerd, zodat de financiële middelen voor de projecten vanaf verschillende onderdelen van de EU-begroting ter beschikking kunnen worden gesteld.

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 40 miljard EUR uit te trekken voor de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, aan te vullen met een bedrag van 10 miljard EUR dat voor gerelateerde investeringen in vervoer binnen het Cohesiefonds wordt afgeschermd.

Dit totaal omvat 9,1 miljard EUR voor de energiesector, 31,6 miljard EUR voor vervoer (met inbegrip van 10 miljard EUR binnen het Cohesiefonds) en 9,1 miljard EUR voor ict.

5.4. Een gemeenschappelijk landbouwbeleid gericht op efficiënt gebruik van de middelen

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is één van de weinige werkelijk Europese vormen van beleid. Het is erop gericht in Europa een duurzame landbouwsector tot stand te brengen door de concurrentiepositie ervan te versterken, voor zekerheid van de voedselvoorziening te zorgen, het milieu en het platteland in stand te houden en de landbouwgemeenschap een redelijke levensstandaard te verzekeren. Het komt in de plaats van 27 vormen van nationaal landbouwbeleid en bespaart de nationale begrotingen geld, want de directe steun aan de producenten wordt uit de EU-begroting betaald zonder nationale medefinanciering.

De Commissie integreert het GLB via de voorgestelde wijzigingen volwaardiger in de Europa 2020-strategie en waarborgt de Europese landbouwproducenten terzelfder tijd een stabiel inkomensniveau. Het landbouwbudget zal in de toekomst niet alleen worden gebruikt om de landbouwproductiviteit te verhogen, de landbouwgemeenschap een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren en een voldoende aanbod tegen redelijke prijzen te waarborgen, maar ook om het duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen, klimaatmaatregelen en een evenwichtige territoriale ontwikkeling overal in Europa te ondersteunen. De drie componenten van Europa 2020 – slimme, duurzame en inclusieve groei – zullen in de volgende fase in de ontwikkeling van het GLB worden geïntegreerd.

De wijzigingen die de Commissie voorstelt, moeten een eerlijker en billijker systeem van steun in de EU opleveren, landbouw en milieubeleid bijeenbrengen in een duurzaam plattelandsbeheer en ervoor zorgen dat de landbouw blijft bijdragen tot een dynamische plattelandseconomie. In de loop der jaren zijn in het GLB verplichtingen en taken opgenomen die eigenlijk bij andere beleidsterreinen thuishoren. De Commissie zal van het nieuwe MFK gebruikmaken om het GLB opnieuw te focussen op de kernactiviteiten en de nieuwe

¹¹ Zie het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 868 voor nadere informatie.

activiteiten. Zo zijn de voor voedselveiligheid geormerkte middelen verplaatst naar rubriek 3 van het kader en zal voedselhulp voor de meest behoeftigen in de toekomst worden gefinancierd uit rubriek 1, wat beter aansluit bij de doelstelling van armoedebestrijding van de Europa 2020-strategie. De Commissie zal voorstellen om uit het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering ook steun te verlenen aan producenten van wie de bestaansmiddelen worden bedreigd door de globalisering.

De basisstructuur van het GLB met twee pijlers wordt bewaard. De belangrijkste wijzigingen die de Commissie voorstelt, zijn:

Vergroening van de rechtstreekse betalingen: opdat het GLB ertoe zou bijdragen dat de EU haar milieu- en klimaatdoelstellingen haalt, bovenop de milieueisen van de huidige wet- en regelgeving, zal aan 30% van de rechtstreekse betalingen een "vergroeningsvoorwaarde" worden gekoppeld. Dit betekent dat alle producenten wettelijk omschreven en controleerbare milieuvriendelijke methoden moeten toepassen om de landbouwsector in een resoluut duurzamere richting te sturen, waarbij producenten worden betaald om collectieve goederen aan hun medeburgers te leveren.

Convergentie van de betalingen: om de rechtstreekse steun gelijk te verdelen, zonder voorbij te gaan aan de verschillen die er nog steeds zijn inzake lonen en inputkosten, zullen de niveaus van de rechtstreekse hectaresteen geleidelijk worden aangepast. Dit zal als volgt worden bewerkstelligd: alle lidstaten die minder ontvangen dan 90% van het gemiddelde aan rechtstreekse betalingen, zullen – gespreid over de periode – de kloof tussen hun huidige niveau en dat niveau met een derde verminderd zien. Deze convergentie zal naar evenredigheid worden gefinancierd door alle lidstaten die meer dan het EU-gemiddelde rechtstreekse betalingen ontvangen. Insgelijks zal de toewijzing van middelen voor plattelandontwikkeling op basis van objectievere criteria worden herzien en beter op de doelstellingen van het beleid worden afgestemd. Dit moet een eerlijkere behandeling waarborgen van producenten die dezelfde werkzaamheden verrichten. Opdat het GLB zou kunnen inspelen op de uitdagingen van de eigen sociaaleconomische, ecologische en geografische aard van de Europese landbouw in de 21^e eeuw en daadwerkelijk zou kunnen bijdragen tot de Europa 2020-doelstellingen, zal de Commissie voorstellen doen om flexibiliteit tussen de twee pijlers mogelijk te maken.

Plafonnering van de rechtstreekse betalingen door een grenswaarde in te stellen voor de basislaag aan rechtstreekse inkomenssteun die grootschalige landbouwbedrijven mogen ontvangen, zonder uit het oog te verliezen dat grotere structuren schaalvoordelen opleveren en directe werkgelegenheid creëren. De Commissie stelt voor dat de besparingen zouden worden gerecycled in de begrotingstoewijzing voor plattelandontwikkeling en behouden zouden blijven voor de "nationale" budgetten van de lidstaat die de besparingen heeft gerealiseerd.

Volgens de Commissie kunnen deze nieuwe elementen in de huidige tweepijlerstructuur van het GLB worden ingepast. Het GLB van de toekomst zal bijgevolg bestaan uit een groenere, billijkere eerste pijler en een tweede pijler waarin meer de nadruk wordt gelegd op concurrentiekracht en innovatie, klimaatverandering en milieu. Een doelgericht beleid zou moeten leiden tot een efficiënter gebruik van de beschikbare financiële middelen. De tweede pijler van het GLB (**plattelandontwikkeling**) zal blijven bijdragen tot het voorzien in specifieke nationale en/of regionale behoeften, met inachtneming van de prioriteiten van het EU-beleid, en worden onderworpen aan dezelfde resultaatvoorwaarden als de andere structurele middelen wat betreft de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen. Na 2013 zal het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) worden

opgenomen in de gemeenschappelijke kaderstrategie voor alle structuurfondsen en in de met alle lidstaten te sluiten partnerschapscontracten. Door de territoriale dimensie van de sociaaleconomische ontwikkeling te benadrukken en alle beschikbare EU-middelen in één contract samen te brengen, zal de economische ontwikkeling van plattelandsgebieden in de EU in de toekomst beter worden ondersteund.

Tot slot stelt de Commissie een herstructurering voor van de marktmaatregelen, die onder de eerste pijler van het GLB vallen. De Europese landbouw van vandaag moet op zeer verscheiden behoeften kunnen inspelen, in het bijzonder reageren op onvoorziene omstandigheden of de aanpassingen mogelijk maken die uit internationale handelovereenkomsten voortvloeien. De Commissie stelt daarom voor om buiten het meerjarig financieel kader twee instrumenten in het leven te roepen waarvoor dezelfde snelle procedure als voor de reserve voor noodhulp zal gelden: een urgentiemechanisme om op crisissituaties te reageren (bv. een probleem met de voedselveiligheid) en een uitbreiding van de werkingssfeer van het Europees Fonds voor de aanpassing aan de globalisering.

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 281,8 miljard EUR uit te trekken voor de eerste pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en 89,9 miljard EUR voor plattelandsontwikkeling. Dit zal worden aangevuld met nog eens 15,2 miljard EUR:

- **4,5 miljard EUR voor onderzoek en innovatie op het gebied van voedselzekerheid, bio-economie en duurzame landbouw (in het gemeenschappelijk strategisch kader voor onderzoek en innovatie);**
- **2,2 miljard EUR voor voedselveiligheid in rubriek 3;**
- **2,5 miljard EUR voor voedselhulp aan de meest behoeftigen in rubriek I;**
- **3,5 miljard EUR in een nieuwe reserve voor crisissen in de landbouwsector;**
- **tot 2,5 miljard EUR in het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering.**

5.5. Investeren in mensen

Zonder meer investeringen in mensen is het onmogelijk de Europa 2020-kerndoelstellingen van meer afgestudeerden met een tertiaire opleiding en minder voortijdige schoolverlaters te halen. De belangrijkste financiële bijdrage uit de EU-begroting voor die investeringen wordt geleverd door het Europees Sociaal Fonds. Daarnaast is het opportuun meer EU-steun uit te trekken voor alle niveaus van formeel onderwijs (van lager tot hoger onderwijs, beroepsopleiding, volwassenenonderwijs) en voor informeel en niet-formeel leren en diverse opleidingsactiviteiten. De grotere transnationale leermobiliteit is één van de belangrijkste verwezenlijkingen van de programma's Een leven lang leren, Erasmus Mundus en Jeugd. Om de kwalificatieniveaus te verhogen en de hoge jongerenwerkloosheid in heel wat lidstaten te helpen aanpakken, zullen in de volgende MFK-periode de acties worden opgevoerd die thans worden ondersteund door het programma Leonardo, dat mensen helpt om onderwijs en opleiding te genieten in een andere EU-lidstaat (bv. initieel beroepsonderwijs) en steun verleent voor de ontwikkeling van en de overdracht tussen lidstaten van innoverende beleidsvormen. Momenteel is er heel weinig financiële steun beschikbaar voor wie op masterniveau in een andere lidstaat wil studeren. De Commissie zal voorstellen om een innovatief programma op te zetten dat garanties verstrekt voor mobiele masterstudenten en de

EIB daarbij betrekken. De Commissie stelt daarom voor de gemeenschappelijke programma's voor onderwijs en opleiding uit te breiden en meer middelen te geven.

De EU-financiering van cultuur en media ondersteunt het gemeenschappelijk cultureel erfgoed van de Europese bevolking en draagt ertoe bij dat Europese creatieve verwezenlijkingen vlotter kunnen circuleren binnen en buiten de EU. De huidige programma's zijn essentieel om grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren, "peer learning" te bevorderen en de betrokken sectoren te professionaliseren. Dat het economische belang van de culturele en creatieve sectoren voortdurend toeneemt, spoort geheel met de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

In de huidige opzet lijden de programma's en instrumenten evenwel onder versnippering en een wildgroei van kleinschalige projecten, waarvan sommige de kritische massa missen om een blijvende impact te hebben. Tevens zijn er acties die mekaar overlappen, met hogere beheerskosten en verwarring bij kandidaat-inschrijvers tot gevolg.

De Commissie stelt daarom voor de huidige structuur rationeler en eenvoudiger te maken en één, geïntegreerd programma voor onderwijs, opleiding en jeugd op te zetten, met de klemtoon op het ontwikkelen van menselijke vaardigheden en mobiliteit. Om dezelfde redenen zal ook naar synergieën worden gezocht in de programma's op het gebied van cultuur.

De aanvraagprocedures en het toezicht op en de evaluatie van projecten zullen worden vereenvoudigd, onder andere door projecten te laten beheren door nationale instanties.

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 15,2 miljard EUR uit te trekken voor onderwijs en opleiding en 1,6 miljard EUR voor cultuur.

Deze financiering zal in belangrijke mate worden aangevuld met steun voor onderwijs en opleiding in de Structuurfondsen. Voor de periode 2007-2013 bijvoorbeeld, is circa 72,5 miljard EUR besteed aan onderwijs en opleiding in alle regio's van Europa en in de toekomst mogen uitgaven in dezelfde orde van grootte worden verwacht.

5.6. Het migratievraagstuk aanpakken

Het beleid op het gebied van binnenlandse zaken, dat veiligheid, migratie en het beheer van de buitengrenzen omvat, heeft de jongste jaren gestaag aan belang gewonnen. Het belang van deze terreinen, waar het Verdrag van Lissabon wezenlijke veranderingen heeft meegebracht, is erkend in het Stockholm-programma¹² en het daaraan gekoppelde actieplan¹³.

Het tot stand brengen van een ruimte zonder binnengrenzen waar EU-burgers en onderdanen van derde landen die over de nodige inreis- en verblijfsrechten beschikken, vrij kunnen (in)reizen, leven en werken, in het volste vertrouwen dat hun rechten worden gerespecteerd en hun veiligheid wordt gewaarborgd, is van het allergrootste belang. De burger maakt zich in toenemende mate echter zorgen om illegale migratie en integratie. Een toekomstgericht beleid van legale migratie en integratie is van vitaal belang voor het versterken van de concurrentiepositie en de sociale samenhang van de EU, het verrijken van onze samenlevingen en het creëren van kansen voor iedereen. De voltooiing van een veiliger en

¹² Document van de Raad 17024/09.

¹³ COM (2010) 171.

efficiënter gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat onze waarden weerspiegelt, blijft een prioriteit. Het inzetten van de EU-begroting biedt overduidelijk een meerwaarde op dit gebied.

De Commissie stelt voor om in het volgende meerjarig financieel kader de structuur van de bestedingsinstrumenten te vereenvoudigen en het aantal programma's te verminderen tot twee grote pijlers: een Migratie- en asielfonds, en een Fonds voor interne veiligheid. Beide fondsen zullen ook een externe dimensie hebben ter waarborging van de continuïteit van de financiering, beginnende in de EU en doorlopend in derde landen, bijvoorbeeld voor de hervestiging van vluchtelingen, overname en regionale beschermingsprogramma's. De Commissie is ook gewonnen voor de omschakeling van jaarlijkse naar meerjarige programmering, wat de werklast van zowel de Commissie als de lidstaten en de eindbegunstigden zou verminderen.

Het Verdrag van Lissabon voorziet in samenwerking op EU-niveau ter bestrijding van criminele netwerken, mensenhandel, wapensmokkel en drugshandel, alsook op het gebied van civiele bescherming om de burgers en het milieu beter te beschermen tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen. De toename van het aantal rampen met gevolgen voor de Europese burgers vraagt om een meer systematische aanpak op Europees niveau en daarom stelt de Commissie voor om de doeltreffendheid, de samenhang en de zichtbaarheid van de EU-respons op rampen te vergroten.

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 8,2 miljard EUR uit te trekken voor binnenlandse zaken en 455 miljoen EUR voor civiele bescherming en de Europese responscapaciteit voor noodsituaties.

5.7. De EU in de wereld

Gebeurtenissen buiten het grondgebied van de EU hebben – potentieel – rechtstreekse gevolgen voor de welvaart en de veiligheid van de burgers van de EU. Het is daarom in het belang van de EU actief mee te werken aan het vormgeven van de wereld rondom ons, onder andere door het inzetten van financiële instrumenten.

Het Verdrag van Lissabon betekent een nieuwe start voor de betrekkingen van de EU met de rest van de wereld. De instelling van de functie van hoge vertegenwoordiger, die tevens vicevoorzitter is van de Commissie en een sterke coördinerende rol vervult, vloeit voort uit het verlangen naar een eensgezinde en effectieve interactie met onze internationale partners, gebaseerd op de grondbeginselen van democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en fundamentele vrijheden, en op eerbiediging van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht. De EU zal over haar grenzen heen de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat blijven bevorderen en verdedigen. Dit is een prominent onderdeel van het externe optreden van de EU en het verdedigen van de waarden waar zij voor staat.

Een andere topprioriteit is de gestanddoening van de formele toezegging van de EU om 0,7% van het bruto nationaal product (bnp) te besteden aan overzeese ontwikkelingshulp. Daartoe dient het aandeel van de EU-begroting in de gezamenlijke inspanning die de EU als geheel tegen 2015 levert, op hetzelfde peil te worden gehandhaafd, zodat een beslissende stap kan worden gezet tot het bereiken van de millenniumdoelstellingen. Er zal binnen het ontwikkelings- en samenwerkingsinstrument (DCI) een pan-Afrikaans instrument worden gecreëerd om de tenuitvoerlegging van de gezamenlijke strategie Afrika-EU te ondersteunen, waarbij de nadruk zal worden gelegd op de duidelijke meerwaarde van transregionale en

continentale activiteiten. De opzet zal flexibel genoeg zijn om bijdragen van EU-lidstaten, Afrikaanse staten, financiële instellingen en de particuliere sector op te nemen. Het ontwikkelings- en samenwerkingsinstrument (DCI) zal zich daarnaast toespitsen op armoedebestrijding en de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen (MDG's) in de betrokken regio's van de wereld.

De partners van de EU variëren van ontwikkelingslanden tot de minst ontwikkelde landen die een specifieke bijstand van de EU nodig hebben en daarom moet het engagement van de EU aan de specifieke omstandigheden worden aangepast. Zoals in de recente mededeling betreffende het Europees nabuurschapsbeleid¹⁴ is aangegeven, hecht de EU er veel belang aan om op langere termijn een ruimte van stabiliteit, welvaart en democratie in haar onmiddellijke omgeving tot stand te brengen. De historische ontwikkelingen in de Arabische wereld vereisen dat op duurzame wijze wordt geïnvesteerd in ondersteuning van de transformatie waarbij iedereen overduidelijk gebaat is. De EU zal haar actie op het gebied van crisispreventie opvoeren om de vrede te bewaren en de internationale veiligheid te vergroten.

Onze instrumenten moeten de EU ook in staat stellen haar engagement tegenover derde landen inzake mondiale aangelegenheden zoals de klimaatverandering, milieubescherming, ongecontroleerde migratie en instabiliteit in sommige regio's waar te maken, en overal ter wereld snel en afdoende te reageren op natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen. De EU wil financieel bijdragen om haar internationale verbintenissen op het gebied van klimaatverandering en biodiversiteit na te komen. De instrumenten zijn in 2003 ingrijpend gerationaliseerd en dat begint nu vruchten af te werpen. Volgens de Commissie zijn geen verdere ingrijpende veranderingen van de wet- en regelgeving nodig voor de komende MFK-periode, al stelt zij wel een aantal verbeteringen voor en worden de totale investeringen opgetrokken.

De Commissie stelt voor om rekening te houden met de veranderingen die zich op internationaal vlak voltrekken en de financiering van programma's in geïndustrialiseerde en opkomende landen te heroriënteren en in plaats daarvan een nieuw partnerschapsinstrument te creëren om onze economische belangen in de rest van de wereld te behartigen. Door de bevordering van handel en convergentie van de regels in die gevallen waar financiering tot het versterken van de wereldwijde economische relaties van de EU kan bijdragen, kunnen voor het bedrijfsleven in de EU grotere kansen ontstaan. Dit optreden moet ervoor zorgen dat het Europese bedrijfsleven de vruchten kan plukken van de economische transformatie die plaatsvindt in tal van delen van de wereld waar ongekende mogelijkheden ontstaan, maar de concurrentie ook ongemeen fel is.

De humanitaire hulp van de EU is door het Verdrag van Lissabon erkend als een zelfstandig beleidsterrein binnen het externe optreden van de EU dat een grote meerwaarde biedt. Een coherente, complementaire en gecoördineerde EU-aanpak van de humanitaire hulpverlening moet garanderen dat de schaarse middelen efficiënt worden ingezet waar er grote behoeften zijn en zal bijdragen tot het streven naar grotere doeltreffendheid van de internationale reactie op humanitaire noodsituaties. De toename van het aantal en de economische gevolgen van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen vraagt om structurele maatregelen op Europees niveau om de paraatheid en de reactiecapaciteit te vergroten, zowel binnen de EU als daarbuiten. De Commissie stelt voor om voor crisisrespons, -preventie en -beheer gebruik te maken van het instrument voor humanitaire hulp, en voor de respons op natuurrampen en

¹⁴ COM(2011)303.

door de mens veroorzaakte rampen – die zullen aanhouden naarmate de gevolgen van de klimaatverandering zich doen gevoelen – van het mechanisme voor civiele bescherming.

Zij is de mening toegedaan dat het ook mogelijk zou moeten zijn de financieringsinstrumenten voor sommige terreinen van het intern beleid, zoals onderwijs en migratie, aan te spreken om acties in derde landen te steunen, gelet op de evidente voordelen van stroomlijning en vereenvoudiging van de werkmethoden.

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 70 miljard EUR uit te trekken voor de instrumenten van het extern beleid.

Buiten het MFK:

- **het Europees Ontwikkelingsfonds (ACS-landen), 30 miljard EUR**
- **het Europees Ontwikkelingsfonds (landen en gebiedsdelen overzee), 321 miljoen EUR**
- **het Wereldklimaat- en -biodiversiteitsfonds**
- **de reserve voor noodhulp, 2,5 miljard EUR**

5.8. Items met een bijzondere status

De activiteiten die namens of in het kader van het beleid van de EU worden verricht, kunnen op verschillende manieren worden gefinancierd. Om diverse redenen worden sommige activiteiten volgens een andere begrotingsleutel of slechts door een aantal lidstaten gefinancierd. In dit MFK-voorstel gaat de Commissie ook in op een aantal voorgestelde uitgavenposten met een bijzondere status.

5.8.1. Het Europees Ontwikkelingsfonds

Uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) wordt ontwikkelingssteun gefinancierd voor de ontwikkelingspartnerlanden van de EU. De financiering van het fonds vond tot hiertoe plaats buiten de EU-begroting om vanwege de bijzondere historische relaties van sommige lidstaten met bepaalde delen van de wereld. De Commissie vindt dat vooralsnog, gelet op het verstrijken van de Overeenkomst van Cotonou (op grond waarvan het EOF steun aan de ACS-landen verleent) in 2020, niet aan de voorwaarden is voldaan om het EOF volledig in de begroting op te nemen. Om de weg te effenen voor een opnemng in de toekomst, zal de Commissie in overweging nemen een voorstel te doen om de verschillen tussen de bijdragesleutel voor het EOF en die voor de EU-begroting kleiner te maken. Dat moet ook meer zichtbaarheid geven aan de absolute bedragen die aan ontwikkelingshulp worden verstrekt. Er wordt ook voorgesteld de democratische toetsing van het EOF te versterken door het te aligneren op het DCI, rekening houdende met de bijzondere kenmerken van dit instrument.

5.8.2. Grootschalige projecten

Door de jaren heen is gebleken dat grootschalige projecten met een EU-belang een buitensporige last voor de kleine EU-begroting meebrengen. Vanwege hun specifieke aard gaan zij vaak gepaard met overschrijdingen van de oorspronkelijke kostenramingen en om de additionele financiering rond te krijgen, moeten middelen worden herschikt die reeds voor

andere prioriteiten waren geoormerkt. Dit is geen duurzame oplossing en daarom heeft de Commissie besloten alternatieven voor te stellen voor de toekomstige financiering van grootschalige wetenschappelijke projecten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen Galileo en andere projecten.

Het Galileo-project is exclusief in handen van de EU en in het kader van dit pakket worden toereikende begrotingsmiddelen voor de toekomstige behoeften voorgesteld. In de verordening tot vaststelling van het MFK zullen garanties worden opgenomen om de kosten onder controle te blijven houden. De fase van volledige ontplooiing en de operationele fase van het project zouden moeten zijn bereikt aan het begin van de looptijd van het volgende financieel kader, wanneer nieuwe governance-afspraken voor de langere termijn moeten worden overwogen.

Wat betreft projecten zoals ITER en GMES, waarbij de kosten en/of de kostenoverschrijdingen te groot zijn om door de EU-begroting alleen te worden gedragen, stelt de Commissie voor om na 2013 de financiering buiten het MFK om te regelen. Dit zal de EU in staat stellen om haar internationale verplichtingen volledig te blijven nakomen.

6. INSTRUMENTEN EN UITVOERING

6.1. Vereenvoudiging voor een betere uitvoering

De uitvoeringsprocedures en de controlevoorschriften voor EU-programma's moeten waarborgen dat het geld verantwoord wordt besteed, maar moeten ook kosteneffectief zijn. Door veranderingen in de loop van de jaren is een systeem ontstaan dat alom als te complex wordt beschouwd en dat kandidaat-deelnemers vaak ontmoedigt en/of de uitvoering vertraagt. De Commissie heeft daarom besloten een radicale vereenvoudiging voor het gehele toekomstige MFK voor te stellen. Het is van belang dat in de toekomstige rechtsgrondslagen van de programma's in alle sectoren een goed evenwicht wordt aangehouden tussen de beleidsdoelstellingen, de wijze van uitvoering en de beheers- en controlekosten. Het kader waarbinnen de beleidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd, dient in het bijzonder kosteneffectiviteit mogelijk te maken, duidelijke subsidiabiliteitsvoorwaarden vast te stellen en te voorzien in een passend niveau van controle waarmee het fouten- en frauderisico tegen redelijke kosten tot een aanvaardbaar peil wordt beperkt.

Een ingrijpende vereenvoudiging van de financiering door de EU is maar mogelijk met een gezamenlijke inspanning van alle instellingen om de lopende herziening van zowel de algemene regels (het Financieel Reglement) als de sectorspecifieke regels tot een goed einde te brengen. De inspanningen op EU-niveau zullen evenwel slechts hun volle effect kunnen sorteren als zij gepaard gaan met soortgelijke inspanningen op nationaal niveau, betreffende bijvoorbeeld de uitgaven onder gedeeld beheer. De Commissie zal eind 2011 een specifiek aan vereenvoudiging gewijde mededeling uitbrengen, zodra alle sectorspecifieke voorstellen zijn ingediend.

6.1.1. Het aantal programma's verminderen

Een eerste manier om vereenvoudiging tot stand te brengen, is het aantal afzonderlijke programma's en instrumenten terug te dringen. Het is mogelijk meer dan één beleidsdoelstelling te realiseren zonder telkens een apart uitvoeringsinstrument en onderling sterk verschillende beheersregels in het leven te roepen. Complexe programma's die geen

succes zijn gebleken, zullen worden herwerkt in een vereenvoudigde en effectievere vorm of worden stopgezet. Deze aanpak wordt voorgesteld op een aantal terreinen, zoals maritieme zaken en visserij, justitie en grondrechten, binnenlandse zaken, onderwijs en cultuur.

6.1.2. *Eén kader voor verschillende instrumenten*

Een andere manier om het beheer van programma's te vereenvoudigen, is het creëren van één overkoepelend kader met gemeenschappelijke regels en tot het minimum beperkte uitzonderingen of specifieke regelingen, bijvoorbeeld:

- De Commissie stelt voor de drie belangrijkste financieringsbronnen voor onderzoek en innovatie (het huidige 7^e kaderprogramma, het huidige innovatiegedeelte van het kaderprogramma voor concurrentiekracht en innovatie en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT)) samen te brengen in één gemeenschappelijk strategisch kader voor onderzoek en innovatie.
- Voor de fondsen onder gedeeld beheer – het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het toekomstige Europees Maritiem en Visserijfonds – zal een gemeenschappelijk strategisch kader in de plaats komen van de huidige aanpak waarbij per instrument aparte strategische richtsnoeren worden vastgesteld.

6.1.3. *Externalisering*

De Commissie stelt tevens voor meer gebruik te maken van de mogelijkheid om de bestaande uitvoerende agentschappen aan te spreken. Zoals door de Rekenkamer is erkend, verloopt de dienstverlening door deze agentschappen efficiënter en verhogen zij de zichtbaarheid van de EU. Deze werkwijze is met name relevant voor de voortzetting van lopende kleinere, nog niet geëxternaliseerde programma's met voldoende kritische massa aan homogene, gestandaardiseerde activiteiten waardoor schaalvoordelen mogelijk zijn. Hiertoe zijn geen nieuwe uitvoerende agentschappen nodig, maar eventueel een herziening van het mandaat van de bestaande. Deze aanpak wordt gevolgd in de voorstellen voor de programma's voor onderwijs en cultuur.

6.1.4. *Prioriteiten integreren in alle beleidsterreinen*

Om de doelstellingen op sommige beleidsterreinen zoals klimaatactie, milieu, consumentenrechten, gezondheid en grondrechten optimaal te kunnen verwezenlijken, moet daarvan ook in de instrumenten van andere beleidsterreinen een prioriteit worden gemaakt. Zo moeten de klimaatactie- en milieudoelstellingen worden weerspiegeld in de instrumenten om een koolstofarme en klimaatbestendige economie tot stand te brengen, de concurrentiekracht van Europa te vergroten, meer en groenere banen te creëren, de energiezekerheid te vergroten en de gezondheidssituatie te verbeteren. Wat ontwikkelingssamenwerking betreft, zullen klimaat- en milieuvoorwaarden, met name op het gebied van de biodiversiteit, worden gekoppeld aan alle relevante programma's.

Het aandeel daarvoor in de EU-begroting zal derhalve toenemen als gevolg van de effectieve *mainstreaming* in alle grote EU-beleidsterreinen (zoals cohesie, onderzoek en innovatie, landbouw en externe samenwerking). Aangezien met dezelfde actie verschillende doelstellingen tegelijk kunnen en moeten worden nagestreefd, zal *mainstreaming* synergieën

inzake het gebruik van middelen voor verschillende prioriteiten bevorderen en leiden tot meer coherentie en een grotere kosteneffectiviteit van de bestedingen.

6.1.5. Een efficiëntere administratie

Administratieve uitgaven maken momenteel 5,7% van de uitgaven. Uit die begroting worden alle instellingen van de Europese Unie – het Europees Parlement (20%), de Europese Raad en de Raad (7%), de Commissie (40%) en de kleinere instellingen en organen (15%) gefinancierd. De Commissie heeft de voorbije tien jaar aanzienlijke inspanningen geleverd om het beheer van haar deel van de menselijke en financiële middelen te hervormen en deze efficiënter te gebruiken. De hervorming van 2004 alleen heeft sinds 2004 3 miljard EUR aan bezuinigingen opgeleverd en daar zal tot 2020, naarmate het hervormingsproces vordert, nog eens 5 miljard EUR bijkomen. In het kader van haar verbintenis om de beheerskosten van de EU-beleidsvoering te drukken, hanteert de Commissie sinds 2007 een "nulgroei" op het gebied van personeel.

De Commissie stelt voor de administratie van de EU-instellingen, agentschappen en andere organen door vereenvoudiging en rationalisering verder om te vormen tot een moderne, slagvaardige en dynamische organisatie, conform de doelstellingen van Europa 2020. Zich rekenschap gevende van de druk op de begrotingen van de lidstaten en de bezuinigingen op de uitgaven van de nationale overheidsdiensten, heeft de Commissie de administratieve uitgaven van de instellingen bekeken om na te gaan waar nog efficiëntiewinst en kostenbesparingen mogelijk zijn. Zij heeft besloten om in het kader van het volgende MFK een inkrimping van het personeelsbestand van alle instellingen/diensten, agentschappen en andere organen met 5% voor te stellen. Hierdoor zal samen met andere besparingen het aandeel van de administratieve uitgaven in het volgende MFK minimaal worden gehouden.

De Commissie heeft niet gewacht tot het begin van het volgende MFK in 2014 om een aantal wijzigingen voor te stellen van het Statuut dat van toepassing is op de ambtenaren van de EU-instellingen. Deze omvatten een nieuwe berekeningsmethode voor de aanpassing van de salarissen, langere werktijden (van 37,5 uur per week nu tot 40 uur) zonder salariscompensatie, een verhoging van de pensioenleeftijd en een modernisering van sommige verouderde voorwaarden, naar analogie van de ontwikkelingen in de overheidsdiensten van de lidstaten. De Commissie werkt aan een ontwerpverordening die eerst met de vertegenwoordigers van het personeel zal worden besproken in het kader van het sociaal overleg en daarna ter goedkeuring formeel aan het Europees Parlement en de Raad zal worden voorgelegd.

7. LOOPTIJD, STRUCTUUR EN FLEXIBILITEIT VAN HET MEERJARIG FINANCIËEL KADER

Rekening houdende met het standpunt van het Europees Parlement, heeft de Commissie besloten om voor te stellen dat het volgende MFK een looptijd van zeven jaar zou hebben. Hiermee zal een duidelijke link worden gelegd met het tijdig verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen. De Commissie zal in 2016 een evaluatie uitbrengen van de uitvoering van het financieel kader, zo nodig vergezeld van passende voorstellen. Zij stelt voor om de rubrieken van het financieel kader 2007-2013 zo aan te passen dat zij de doelstellingen van de Europa 2020-strategie weerspiegelen.

De Commissie is het met het Europees Parlement eens dat meer flexibiliteit binnen en tussen de begrotingsrubrieken onderling nodig is om de Europese Unie in staat te stellen in te spelen

op nieuwe uitdagingen en de besluitvorming binnen de instellingen te vergemakkelijken. De Commissie stelt daarom voor vijf instrumenten buiten het financieel kader te houden (de reserve voor noodhulp, het Flexibiliteitsinstrument, het Solidariteitsfonds en het Fonds voor aanpassing aan de globalisering, alsook een nieuw instrument om crisissituaties in de landbouwsector op te vangen), plus een aantal andere wijzigingen die worden uiteengezet in de begeleidende voorstellen voor de MFK-verordening en het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord betreffende samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer. Bovendien zal in de toekomstige basisbesluiten voor de verschillende instrumenten worden voorgesteld om zoveel mogelijk gebruik te maken van gedelegeerde handelingen met het oog op een flexibeler beheer van de beleidsvormen tijdens de financieringsperiode, met inachtneming van de prerogatieven van de beide wetgevende takken.

Tevens zal bij het beheer van de programma's meer moeten worden gewaakt over een zorgvuldige planning van de uitgaven om te vermijden dat de achterstand inzake te verrichten betalingen te sterk oploopt. De Commissie zal daarom maatregelen voorstellen die strengere regels inzake de financiële planning en het beheer van door de EU gefinancierde programma's moeten waarborgen, in het bijzonder bij de Structuurfondsen, mede rekening houdende met de verantwoordelijkheden van de lidstaten bij het beheer van die fondsen.

8. SLOTOPMERKINGEN

De Commissie stelt in de begeleidende wetgevingsteksten een verordening voor tot vaststelling van het nieuw meerjarig financieel kader, een interinstitutioneel akkoord (IIA) betreffende samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, en een eigenmiddelenbesluit (met de nodige uitvoeringsvoorschriften).

In de komende maanden (voor eind 2011) zal de in deze mededeling geschetste aanpak nader worden uitgewerkt in de wetgevingsvoorstellen betreffende de uitgavenprogramma's en de instrumenten van de verschillende beleidsterreinen.

Het Europees Parlement en de Raad worden uitgenodigd zich achter de oriëntaties van deze mededeling te scharen en de nodige stappen in het onderhandelingsproces te zetten opdat de verschillende wetgevingshandelingen, met inbegrip van de sectorale uitgavenprogramma's en instrumenten, tijdig worden goedgekeurd om een vlotte uitvoering van het nieuw meerjarig financieel kader per 1 januari 2014 mogelijk te maken. De Commissie zal de nodige aanpassingen van dit kader voorstellen indien de Republiek Kroatië, zoals de verwachting is, tot de Europese Unie toetreedt voordat het volgende meerjarig financieel kader in werking treedt.

MEERJARIG FINANCIËEL KADER 2014-2020 (VASTLEGGINGEN)

Prijzen van 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRIEK1 Slimme, inclusieve groei									
Galileo	2	1.100	1.100	900	900	700	900	1.400	7.000
Nucleaire veiligheid en ontmanteling	279	134	134	134	134	55	55	55	700
GSK onderzoek en innovatie	9.768	10.079	10.529	10.979	11.429	11.879	12.329	12.776	80.000
Nieuw programma concurrentiekracht/MKB	177	235	270	305	340	375	410	445	2.380
Geïntegreerd programma Opleiding, Jeugd, Sport	1.305	1.423	1.673	1.923	2.173	2.423	2.673	2.923	15.210
Sociale ontwikkelingsagenda	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Douane-Fiscalis-Fraudebestrijding	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agentschappen	258	237	291	290	291	265	326	331	2.030
Overige	308	267	267	267	267	267	267	267	1.868
Marge	49	513	533	553	573	593	613	633	4.009
Energie	22	973	1.233	1.033	1.173	1.303	1.503	1.903	9.121
Vervoer	1.552	2.299	2.499	2.899	3.099	3.499	3.699	3.700	21.694
ICT	3	642	782	1.182	1.442	1.512	1.712	1.913	9.185
Financieringsfaciliteit Europese verbindingen	1.577	3.914	4.514	5.114	5.714	6.314	6.914	7.516	40.000
Regionale convergentie	30.692	22.032	22.459	22.836	23.227	23.631	24.012	24.393	162.590
Overgangsregio's	1.963	5.549	5.555	5.560	5.565	5.570	5.574	5.579	38.952
Concurrentiekracht	6.314	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	53.143
Territoriale samenwerking	1.304	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	11.700
Cohesiefonds	11.885	9.577	9.620	9.636	9.708	9.888	10.059	10.222	68.710
Ultraperifere en dunbevolkte regio's	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Cohesiebeleid	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
R1 TOTAAL	66.354	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
RUBRIEK 2 Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen									
Deelmaximum GLB (rechtstreekse betalingen en marktgerelateerde uitgaven)	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
Plattelandontwikkeling	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
EMFF (incl. marktmaatregelen) + KPO's + ROVB's	984	945	950	955	955	960	960	960	6.685
Milieu en klimaat (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3.200
Agentschappen	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Marge	230	140	140	140	140	140	140	139	979
R2 TOTAAL	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
RUBRIEK 3 Veiligheid en burgerschap									
Fonds voor beheer migratie	487	490	490	490	490	490	490	493	3.433
Interne veiligheid	604	528	548	568	588	608	628	648	4.113
IT-systemen	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Justitie	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Rechten en burgerschap	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Civiele bescherming	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Europa van de burger	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Voedselveiligheid		330	323	317	311	305	299	293	2.177
Gezondheid	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Consumentbescherming	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programma creatief Europa	181	182	197	212	227	242	257	273	1.590
Agentschappen	387	431	431	431	431	431	431	431	3.020
Overige	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Marge	57	130	130	130	130	130	130	129	909
R3 TOTAAL	2.209	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
RUBRIEK 4 Europa in de wereld									
Pretoetredingsinstrument (IPA)	1.888	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	12.520
Eur. nabuurschapsinstrument (ENI)	2.268	2.100	2.213	2.226	2.265	2.340	2.439	2.514	16.097
EIDHR	169	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Stabiliteit (IFS)	357	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Veiligheid (GBVB)	352	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Partnerschapsinstrument (PI)	70	126	130	135	141	148	156	164	1.000
Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI)	2.553	2.560	2.682	2.808	2.938	3.069	3.202	3.338	20.597
Humanitaire hulp	841	930	925	920	915	910	905	900	6.405
Civiele bescherming (CPFI) + ERC	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrument voor samenwerking inzake nucleaire veiligheid (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Macrofinanciële bijstand	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Garantiefonds voor externe maatregelen	250	236	231	226	195	157	128	84	1.257
Agentschappen	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Overige	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Marge	101	374	388	396	422	439	458	523	3.000
R4 TOTAAL	9.222	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
RUBRIEK 5 Administratie									
Pensioenuitgaven en Europese scholen	1.522	1.575	1.640	1.687	1.752	1.785	1.839	1.886	12.165
Administratieve uitgaven van de instellingen	6.802	6.812	6.869	6.924	6.991	7.074	7.156	7.239	49.064
Marge	510	155	170	185	200	215	230	247	1.400
R5 TOTAAL	8.833	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
TOTAAL	145.650	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
in % van het bni	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%